

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
A. Einleitung	15
I. Die Hochqualifizierten-RL als Teil der unionalen Einwanderungspolitik	18
II. Die wesentlichen (rechts-)politischen Entwicklungsschritte der Hochqualifizierten-RL 2009	18
III. Umsetzungsfrist und -situation in den einzelnen Mitgliedstaaten	19
IV. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur Hochqualifizierten- RL 2009	20
V. Gang der Darstellung	20
B. Einordnung der Hochqualifizierten-RL 2021 in den einwanderungspolitischen Gesamtkontext auf EU-Ebene	22
I. New Pact on Migration and Asylum	22
1. Offensive der EU im sog. War for Talents	23
2. Vorhergehende Feststellungen der OECD	24
II. Zahlen und Fakten	25
III. Konzeption des Vorschlags der Kommission aus dem Jahr 2016	27
1. Denkbare Szenarien und Grundentscheidung der Kommission	28
2. Eckpunkte des Vorschlags der Kommission und ihre vorgesehene Umsetzung	29
3. Exkurs: Migration von Hochqualifizierten während der COVID-19-Pandemie	30
C. Rechtssetzungsverfahren der Hochqualifizierten-RL 2021 im Detail	32
I. Das Rechtssetzungsverfahren im Allgemeinen	32
1. Stellungnahmen der Ausschüsse	32
2. Positionen der nationalen Parlamente	35
3. Abschluss des Rechtssetzungsverfahrens in der zweiten Hälfte des Jahres 2021	35
II. Struktur der Hochqualifizierten-RL 2021	36
1. Struktur nach dem Kommissionsvorschlag; Vergleich mit der Hochqualifizierten-RL 2009	36
2. Änderungen infolge des Trilogs und finale Struktur der Hochqualifizierten-RL 2021	37
3. Allgemeiner Anwendungsbereich	37
a) Territorialer Anwendungsbereich	38
b) Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt in erstem Mitgliedstaat und weiteren Mitgliedstaaten	38

c) Begrifflichkeiten: „Eine umfassende Qualifikationen voraussetzende Beschäftigung“ vs. hochqualifizierte Beschäftigung	39
d) Verhältnis der Rahmenbedingungen nach der Hochqualifizierten-RL im Verhältnis zu rein nationalen Regelungen	39
aa) Keine Exklusivität der Hochqualifizierten-RL 2021 gegenüber rein nationalen Regelungen	40
bb) Ausgeschlossene Personengruppen nach Art. 3 Abs. 2 Hochqualifizierten-RL 2021	41
cc) Zeitliche Dimension des geplanten Aufenthalts im ersten Mitgliedstaat	44
dd) Arten der erfassten Beschäftigung	45
e) Erfassung von Fällen des Familiennachzugs	47
aa) Familiennachzug nach Art. 17 bei der Zuwanderung in einen (ersten) Mitgliedstaat	48
bb) Familiennachzug nach Art. 22 bei Ausübung der langfristigen Mobilität des Inhabers einer Blauen Karte EU (im zweiten Mitgliedstaat)	52
III. Die konkreten Umsetzungsvorschläge der einzelnen Eckpunkte für die Migration von Hochqualifizierten	54
1. Änderung der Zulassungsbedingungen	55
a) Finaler Text von Art. 5 Hochqualifizierten-RL 2021	55
b) Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs	56
aa) Mindestgehaltsgrenzen	57
aaa) Allgemeine Mindestgehaltsgrenze	57
bbb) Modifizierte Mindestgehaltsgrenze für Mangelberufe	58
ccc) Modifizierte Mindestgehaltsgrenze für Berufseinsteiger	58
bb) Erleichterung der Verifizierung von Nachweisen über den höheren beruflichen Bildungsabschluss	60
c) Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags	61
aa) Verkürzung der Mindestdauer der Arbeitstätigkeit	61
bb) Anwendbarkeit auf Arbeitstätigkeiten mit ausländischem Vertragsarbeitgeber	61
cc) Ablehnung aufgrund der Bedrohung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit	64
2. Blick in die Ablehnungsgründe und Voraussetzungen des Entzugs oder der Nichtverlängerung der Blauen Karte EU	66
a) Finaler Text von Art. 7 Hochqualifizierten-RL 2021	67
b) Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs	68
aa) Arbeitgeberbezogene Ablehnungsgründe	68
bb) Störungen des Arbeitsmarkts	70
cc) Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags	71

3. Entzug oder Nichtverlängerung der Blauen Karte EU	72
a) Finaler Text von Art. 8 Hochqualifizierten-RL 2021	72
b) Wesentliche Änderungen infolge des Trilogs	73
aa) Auswirkungen von Arbeitslosigkeit	74
bb) Erweiterung der fakultativen Gründe für einen Entzug oder für die Nichtverlängerung der Blauen Karte EU	75
cc) Auswirkungen von Erkrankungen, Arbeitsunfähigkeit und Elternzeit	77
c) Beibehaltene Inhalte des Kommissionsvorschlags	79
aa) Verletzung von Verfahrensvorgaben nach Art. 15 Abs. 2 Buchst. a, Abs. 3 oder Abs. 4 Hochqualifizierten- RL 2021	79
bb) Einordnung dieser Pflichten in den Gesamtzusammenhang des Arbeitsmarktzugangs nach der Hochqualifizierten-RL 2021	80
cc) Gebot der Fortführung einer hochqualifizierten Beschäftigung	82
dd) Erweiterung des Zugangs zur Blauen Karte EU für eine breitere Gruppe beruflich qualifizierter Fachkräfte	83
aaa) Echte Alternativität hinsichtlich des geforderten Bildungsabschlusses	84
bbb) Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss oder vergleichbarem Abschluss	84
ccc) Drittstaatsangehörige mit „höheren beruflichen Fertigkeiten“	87
(1) Finaler Wortlaut von Art. 2 Nr. 9 unter Berücksichtigung von Art. 26 Hochqualifizierten-RL 2021	88
(2) Änderungen infolge des Trilogs	88
(3) Drittstaatsangehörige, die einen Beruf aus dem Anhang I ausüben wollen	89
(4) Sonstige Drittstaatsangehörige	90
4. Verbesserung der Rechte im Zusammenhang mit der Blauen Karte EU, einschließlich der Mobilität innerhalb der EU	90
a) Gleichbehandlung	91
aa) Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen	92
bb) Sozialrechtliche Bezüge	93
b) Meistbegünstigungsklauseln	94
c) Blaue Karte EU als befristeter Aufenthaltstitel	94
d) Aufenthaltsverfestigung durch die Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter	95
aa) Text des Art. 18 Hochqualifizierten-RL 2021	96
bb) Änderungen infolge des Trilogs	97
cc) Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags	101

e) Mobilität innerhalb der EU	102
aa) Kurzfristige Mobilität	102
aaa) Text des Art. 20 Hochqualifizierten-RL 2021	102
bbb) Änderungen infolge des Trilogs	103
ccc) Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags	104
bb) Langfristige Mobilität	106
aaa) Text des Art. 21 Hochqualifizierten-RL 2021	107
bbb) Änderungen infolge des Trilogs	110
ccc) Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags	115
cc) Garantien und Sanktionen im Fall der Ausübung von Mobilität	115
aaa) Text des Art. 23 Hochqualifizierten-RL 2021	115
bbb) Änderungen infolge des Trilogs	117
ccc) Fortgeführte Inhalte des Kommissionsvorschlags	118
f) Nichtausweitung des Anwendungsbereichs über beruflich qualifizierte Fachkräfte hinaus	120
g) Unzulässigkeit einzelstaatlicher Regelungen für Drittstaatsangehörige, die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen	121
aa) Der Meistbegünstigungsgrundsatz	121
bb) Überwachungs- und Bewertungsauftrag an die Kommission	122
cc) Bewertung	122
h) Erweiterung des Zugangs zur Blauen Karte EU für beruflich qualifizierte Personen, die internationalen Schutz genießen	124
i) Ergänzung der legislativen um nichtlegislative Maßnahmen	125

D. Identifizierung des Umsetzungsbedarfs der Hochqualifizierten-RL 2021 im AufenthG, der BeschV und der AufenthV	127
I. Verhältnis der Regelungen zu anderen Regelungskomplexen	127
1. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur ICT-RL	128
2. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zur REST-RL	130
3. Verhältnis der Hochqualifizierten-RL 2021 zu nationalen Regelungsregimen	132
a) Vergleich mit weiteren möglichen Aufenthaltstiteln für eine hochqualifizierte Beschäftigung	135
aa) Bereiche ohne europarechtlich gebotene Gleichstellung	135
bb) Betrachtung von § 18b Abs. 1 AufenthG unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung	136
cc) Betrachtung von § 19c Abs. 1 AufenthG unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung	139
dd) Betrachtung von § 19c Abs. 2 AufenthG iVm § 6 BeschV unter dem Gesichtspunkt der Meistbegünstigung	139
b) Zusammenfassung	145

II. Zulassungsbedingungen und Versagungsgründe	146
1. Bewertung der nationalen Erteilungsvoraussetzungen des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Zulassungsbedingungen	146
a) Allgemeine Zulassungsbedingungen nach Art. 5 Abs. 1 Hochqualifizierten-RL 2021	146
b) Gehaltsbezogene Zulassungsbedingungen nach Art. 5 Abs. 3 bis 5 Hochqualifizierten-RL 2021	151
aa) Berechnung der Gehaltsgrenzen	152
bb) Sonstige Berufe	153
cc) Mangelberufe	154
dd) Angepasste Gehaltsgrenzen für Berufseinsteiger	154
c) Modifizierte Zulassungsbedingungen für bereits in den Mitgliedstaaten befindliche hochqualifizierte Beschäftigte	155
d) Adressinformationen	156
2. Bewertung der nationalen Ablehnungsgründe des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Versagungsgründe	157
a) Obligatorische Versagungsgründe	157
b) Fakultative Versagungsgründe	158
III. Bewertung der nationalen Regelungen des AufenthG am Maßstab der europarechtlichen Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe	160
1. Obligatorische Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe	160
a) Nutzung von in betrügerischer Weise erworbenen, gefälschten oder manipulierten Dokumenten	161
b) Nichterfüllung von Qualifikationsanforderungen; Nichtvorliegen von Berufsausübungserlaubnis	161
c) Entfallen eines Arbeitsverhältnisses	162
d) Nichterreichen von Gehaltsgrenzen	162
e) Zwingende Einschränkungen durch Art. 8 Abs. 5 Hochqualifizierten-RL 2021	163
f) Auswirkungen von Auslandsaufenthalten	164
g) Fakultative Einschränkungen durch Art. 8 Abs. 4 Hochqualifizierten-RL 2021	165
2. Fakultative Entzugs- und Nichtverlängerungsgründe	166
a) Ordre-Public-Vorbehalt	167
b) Fehlende Lebensunterhaltssicherung	167
c) Ungültigkeit des Reisedokuments	168
d) Aufenthalt zu anderem Zweck	169
e) Verstöße gegen arbeitgeberseitige Pflichten	169
f) Arbeitnehmerseitige Verstöße gegen Mobilitätsregelungen	171
g) Arbeitnehmerseitige Verstöße bei Arbeitgeber- und Arbeitsplatzwechseln	171

IV. Bewertung der nationalen Regelungen zu den Verfestigungsmöglichkeiten des Aufenthalts anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021	174
1. Modifikation der Aufenthaltsverfestigung durch die Hochqualifizierten-RL 2021	176
2. Unterbrechungen des rechtmäßigen Aufenthalts	178
3. Erlöschen der Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter	178
4. Abrundung der Rechtsposition	178
V. Bewertung der nationalen Regelungen zur Binnenmobilität innerhalb der EU anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021	180
1. Kurzfristige Mobilität	181
2. Langfristige Mobilität	185
a) Verfahrensrechtliche Regelungen	185
aa) Möglichkeiten der visumsfreien Weiterwanderung	185
bb) Besondere Erlaubnisfiktion für Arbeitsaufnahme	186
cc) Antragstellung vom ersten Mitgliedstaat aus	186
dd) Einschränkung von Verlusttatbeständen	187
ee) Besonderheiten für Drittstaatsangehörige mit internationaler Schutzberechtigung	189
b) Obligatorische und fakultative Zulassungsbedingungen	191
c) Obligatorische und fakultative Versagungsgründe	194
d) Fälle der Kettenweiterwanderung	195
e) Sanktionsmöglichkeiten gegen den Arbeitgeber	195
VI. Bewertung der nationalen Regelungen zum Familiennachzug anhand der Vorgaben der Hochqualifizierten-RL 2021	196
1. Familiennachzug bei Migration in den ersten Mitgliedstaat	196
a) Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen und Ausübung einer Erwerbstätigkeit	197
b) Wahlmöglichkeit von freizügigkeitsberechtigten Familienangehörigen	197
c) Anforderungen an den aufenthaltsrechtlichen Status des Stammberechtigten	199
d) Integrationsvoraussetzungen und -maßnahmen	200
e) Kumulierung von Aufenthaltszeiten	200
f) Allgemeine verfahrensrechtliche Regelungen für Familienangehörige	201
g) Sonstige Gleichstellungen mit dem (früheren) Inhaber einer Blauen Karte EU	202
2. Familiennachzug bei Nutzung von langfristiger Mobilität durch den Inhaber einer Blauen Karte EU	202
a) Möglichkeiten der visumsfreien Weiterwanderung	203
b) Erteilungsvoraussetzungen des Aufenthaltstitels in dem zweiten Mitgliedstaat	204

c) Modifikation der verfahrensrechtlichen Regelungen bei Weiterwanderung in den zweiten Mitgliedstaat	204
3. Familiennachzug im Zusammenhang mit der Arbeitsmigration von international Schutzberechtigten	205
4. Familiennachzug zum langfristigen Aufenthaltsberechtigten und früheren Inhaber einer Blauen Karte EU	205
VII. Bewertung der allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen des AufenthG	207
1. Strikter Rechtsanspruch auf Erteilung von Blauer Karte EU	207
2. Antragsteller für die Blaue Karte EU	208
3. Bestandsschutz in Verlängerungsverfahren	209
4. Anerkennungsverfahren für Arbeitgeber	210
5. Sonstige Formalia, insbesondere Nomenklatur	211
E. Konkrete Änderungsvorschläge zur Umsetzung der Hochqualifizierten- RL 2021	214
I. Änderungen im AufenthG	214
II. Änderungen in der BeschV	246
III. Änderungen in der AufenthV	248
IV. Änderung im FreizügG/EU	253
F. Fazit und Ausblick	255
Stichwortverzeichnis	259